

**Projet de règlement grand-ducal
déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement » et portant
modification du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le
contenu du plan d'aménagement général d'une commune**

Commentaire des articles

Ad article 1^{er} – Dispositions générales

L'article 1^{er} dispose que le plan directeur sectoriel « logement » est déclaré obligatoire tant en ce qui concerne sa partie écrite que sa partie graphique et ses annexes, conformément aux exigences légales posées par la loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

Ad article 2 – Définitions

L'article 2 réunit l'ensemble des définitions arrêtées par le projet de règlement grand-ducal. Ces dispositions correspondent à des prescriptions directement applicables à partir du moment de l'entrée en procédure du projet de plan directeur sectoriel « logement ».

Ad article 3 – Annexes

L'article 3 énumère les annexes qui font partie intégrante du règlement grand-ducal.

Ad article 4 – Objectifs

Cet article définit les objectifs du plan directeur sectoriel « logement ».

Ad article 5 – Division du territoire

Pour les besoins de la mise en œuvre du plan directeur sectoriel « logement », le territoire national est subdivisé en communes prioritaires, d'une part, et en communes complémentaires, d'autre part.

Les communes prioritaires sont celles qui sont énumérées à l'annexe I. Toutes les communes qui ne sont pas déclarées communes prioritaires suivant cette annexe constituent des communes complémentaires.

Conformément à l'approche préconisée par l'IVL et par le programme directeur d'aménagement du territoire et en ligne avec les estimations quantitatives reprises dans l'exposé des motifs, le PSL vise à concentrer le développement démographique en général et celui du logement en particulier sur les parties du territoire possédant des caractéristiques spatiales permettant une urbanisation mixte et faiblement consommatrice en sol. C'est la raison pour laquelle le PSL oriente la construction de l'habitat vers les communes prioritaires qui se différencient par leur taille, leur structure ainsi que par leur potentiel de développement des communes complémentaires qui ont un caractère rural. Il s'agit d'éviter que l'urbanisation se diffuse de façon incontrôlée à l'ensemble du territoire national provoquant une dégradation de la qualité des paysages ainsi qu'une consommation excessive de la ressource foncière et contribuant à aggraver les problèmes de mobilité en

créant des besoins de déplacements accrus entre lieux d'habitat, lieux de travail et lieux de détente ou de consommation.

Cet article constitue une prescription qui est directement applicables à partir du moment de l'entrée en procédure du projet de plan directeur sectoriel « logement ».

Ad article 6 – Communes prioritaires

Cet article exige que les communes prioritaires créent, au moment de la mise en conformité et des mises à jour subséquentes de leur PAG, des zones mixtes ou zones d'habitation soumises à un PAP « nouveau quartier » de façon à disposer, lors de cette mise en conformité et de ces mises à jour subséquentes, d'un potentiel de croissance d'au moins 20 %. En effet, pour s'assurer que les communes visées par cet article croissent de façon prioritaire et, si possible, au moins au rythme national moyen tel que constaté sur les trois dernières décennies, il faut faire en sorte que des disponibilités foncières suffisantes existent.

Un nouveau potentiel de croissance d'au moins 20 % est à assurer lors de chaque mise à jour du plan d'aménagement général. Autrement dit, une commune prioritaire qui épuise de façon dynamique son potentiel de croissance par une politique de phasage cohérente, peut, lors de chaque mise à jour de son PAG, se reconstituer un potentiel de croissance d'au moins 20 %.

Pour calculer ce potentiel de croissance, il y a lieu de considérer l'accroissement du nombre de logements d'une commune calculé par rapport au nombre de ménages existants, inscrits au registre de la population de la commune lors de l'élaboration de l'étude préparatoire du projet d'aménagement général, et ce, jusqu'à la prochaine mise à jour du PAG. Pour les besoins du présent calcul, un ménage correspond à un logement.

En ce qui concerne le terme « viabilisé », celui-ci est à comprendre dans le sens de l'article 23, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. La viabilisation comprend « la réalisation des voies publiques, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations. »

Dans le cadre d'un développement territorial intégré, coordonné et durable, il est possible pour une commune de prétendre à un potentiel de croissance en-dessous des 20 % prévus par le paragraphe (1), en justifiant les raisons pour lesquelles un développement moindre serait plus approprié. Cette justification est à fournir dans le cadre de l'étude préparatoire sur base des études et analyses effectuées en ce qui concerne le développement résidentiel de l'espace concerné. Est notamment admise comme motivation les considérations de développement territorial intégré, coordonné et durable résultant des conventions conclues entre l'Etat et les communes au sens de l'article 3 de la loi précitée du 30 juillet 2013.

Le paragraphe (3) précise que la mise en conformité du PAG avec les prescriptions de cet article doit être démontrée dans la fiche reprenant les « orientations fondamentales du PAG d'une commune ».

Cet article constitue une prescription qui n'a d'effet obligatoire qu'à partir de la mise en conformité.

Ad article 7 – Communes complémentaires

Il s'agit, pour les communes complémentaires, d'éviter un accroissement démographique qui est supérieur à la valeur nationale moyenne par commune observée au cours des dernières décennies. Contrairement aux communes prioritaires qui doivent faire en sorte à disposer d'un potentiel de croissance à hauteur de 20 % au moment de la mise en conformité et de chaque mise à jour subséquente de leur PAG, le potentiel de croissance limité à 10% pour les communes complémentaires est, pour la raison précitée, à mesurer sur une période fixe de 12 ans à partir de la mise en conformité du PAG avec les prescriptions du PSL. A l'expiration de ce délai, de nouveaux délais successifs de 12 ans commencent à courir pour calculer un potentiel de croissance de 10% par période de 12 ans.

A remarquer toutefois que, comme pour les communes prioritaires, les zones d'aménagement différé, les zones soumises à un plan d'aménagement particulier « quartier existant », ainsi que les zones ou parties de zones entièrement viabilisées et couvertes par un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ne sont pas prises en compte dans le calcul de ce potentiel de croissance.

En ce qui concerne le terme « viabilisé », celui-ci est à comprendre dans le sens de l'article 23, alinéa 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. La viabilisation comprend « la réalisation des voies publiques, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations. »

En ce qui concerne le paragraphe (2), pendant les 6 premières années suivant la mise en conformité, il est possible pour une commune de prétendre à un potentiel de croissance au-delà des 10 % prévus au paragraphe (1), si le PAG en vigueur avant la mise en conformité a désigné des zones destinées à être urbanisées présentant un tel potentiel de croissance. Toutefois, après les 6 premières années suivant la mise en conformité, ce potentiel de croissance du nombre de logements ne peut dépasser les 20 %. Tout potentiel découlant de ces zones et dépassant le seuil de 20 % est classé en zone d'aménagement différé ou en toute autre zone non destinée à l'habitation. La même limitation vaut pour les mises à jour subséquentes jusqu'à ce que le potentiel de croissance réponde aux conditions du paragraphe (1).

Le paragraphe (3) interdit pour les communes complémentaires des extensions urbaines entraînant pour l'ensemble de la commune un potentiel total de croissance du nombre de logements supérieur à 10 % sur 12 ans, à calculer suivant les modalités du paragraphe (1). A cet effet, le paragraphe (3) prévoit que les extensions entraînant un dépassement de ces 10%, des surfaces d'un potentiel de croissance, identique à celui du dépassement, doivent parallèlement être reclassées en zone d'aménagement différée ou en toute autre zone non destinée à l'habitation. Pour les besoins du calcul du potentiel de croissance de la surface à reclasser, il convient d'adopter les densités de logement fixées dans les zones adjacentes.

Qui plus est, une extension urbaine doit concerner la localité ou l'entité spatiale urbanisée constitutive d'un espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat.

En ce qui concerne le paragraphe (4), celui-ci précise que la mise en conformité du PAG avec les prescriptions de cet article doit être démontrée dans la fiche reprenant les « orientations fondamentales du PAG d'une commune ».

Cet article constitue une prescription qui n'a d'effet obligatoire qu'à partir de la mise en conformité.

Ad article 8 – Espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat

Il est primordial que les communes désignent des espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat dans l'intérêt de la création d'une structure spatiale cohérente au niveau du développement urbain dans lequel le logement occupe une part prépondérante.

Le paragraphe (1) retient comme principe un espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat par commune, afin d'éviter une démultiplication abusive de tels espaces. Toutefois, si les spécificités locales l'exigent, plusieurs espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat peuvent, par exception au principe posé ci-dessus, être désignés, par exemple pour plusieurs localités d'une commune fusionnée ou pour plusieurs quartiers d'une ville.

Le paragraphe (2) fixe les conditions de désignation des « espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat » pour les localités ou entités spatiales urbanisées, afin d'éviter que ces espaces restent des concepts vides dénués de tout fondement. Ces critères résultent également du programme directeur d'aménagement du territoire et de l'IVL.

Comme il est matériellement impossible pour toutes les communes complémentaires de remplir les conditions posées par le paragraphe (2), le paragraphe (3) permet à ces communes de désigner comme espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat les espaces qui remplissent au mieux les critères prévus par le paragraphe (2).

Le paragraphe (4) fixe les conditions selon lesquelles il est possible de désigner plusieurs espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat à l'intérieur d'une même commune.

En ce qui concerne le paragraphe (5), celui-ci fixe les conditions de la mise en œuvre des zones mixtes et zones d'habitation soumises à un PAP « nouveau quartier » dans les espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat. La prescription ne s'applique pas aux zones d'aménagement différé et aux zones couvertes par un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » dûment approuvé ou déposé à la maison communale, conformément à l'article 30, alinéa 5, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, avant la mise en conformité par les communes de leur plan ou projet d'aménagement général avec les prescriptions du plan directeur sectoriel « logement ».

Afin d'éviter que les espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat restent des concepts vides, qui peinent à se matérialiser prioritairement sur le terrain, le paragraphe (6) exige qu'aux moins 50% des fonds désignés espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat et soumis à un PAP « nouveau quartier » doivent être superposés d'une zone d'urbanisation prioritaire au sens du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, c'est-à-dire lorsque ces espaces ne seront pas exécutés par des PAP dans des délais de 6 respectivement 9 ans, ils muteront en zones d'aménagement différé.

Cet article constitue une prescription qui n'a d'effet obligatoire qu'à partir de la mise en conformité.

Ad article 9 – Répartition du potentiel de logements

Afin de promouvoir un développement concentrique et d'éviter respectivement des agrandissements tentaculaires et une urbanisation diffuse, le potentiel de logements doit être

majoritairement réalisé dans le ou les espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat, sauf si des raisons ayant trait à la configuration géographique des lieux ou des raisons d'ordre légal, dûment motivées dans l'étude préparatoire, le justifient.

Toujours dans le souci de concentrer le développement sur les espaces prioritaires d'urbanisation pour l'habitat, seules des mesures d'arrondissements du tissu urbain existant ainsi que le remplissage de lacunes dans le tissu urbain sont possibles et limitées de manière à ne pas entraîner des croissances du nombre de logements supérieures à 10%. Dans les hameaux composés de quelques maisons uniquement, cette limite a été fixée à 20% afin d'éviter une urbanisation trop restrictive. Par ailleurs, pour une mesure d'arrondissement ou de remplissage donnée, il est vivement indiqué de ne pas dépasser respectivement 1 ha pour les communes prioritaires et 0,5 ha pour les communes complémentaires, afin de ne pas détourner la finalité et le bien-fondé d'une telle mesure au profit d'extensions urbaines cachées.

Ici encore, la prescription ne s'applique pas aux zones d'aménagement différé, aux zones soumises à un plan d'aménagement particulier « quartier existant » ainsi qu'aux parties entièrement viabilisées des zones couvertes par un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » dûment approuvé ou déposé à la maison communale, conformément à l'article 30, alinéa 5, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, avant la mise en conformité par les communes de leur plan ou projet d'aménagement général avec les prescriptions du plan directeur sectoriel « logement ».

Cet article constitue une prescription qui n'a d'effet obligatoire qu'à partir de la mise en conformité.

Ad article 10 – Densité de logement

Les densités de logements prévues par cet article constituent un critère fondamental par rapport à l'objectif du PSL relatif à promouvoir une urbanisation faiblement consommatrice du sol. Il s'agit d'une priorité absolue compte tenu de l'exigüité du territoire national.

Les seuils applicables dans les zones mixtes et les zones soumises à un PAP « nouveau quartier », sont d'au minimum 25 unités de logements par hectare brut dans les espaces prioritaires et entre 15 et 25 unités en dehors de ces espaces pour les communes prioritaires. En ce qui concerne les communes complémentaires, ils sont limités à 20 à 30 unités de logement par hectare brut dans l'espace prioritaire et entre 15 et 25 unités en dehors de cet espace.

Les seuils en question sont donc les suivants :

A l'intérieur d'un espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat dans une commune prioritaire	au moins 25 unités de logement
A l'extérieur d'un espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat dans une commune prioritaire	entre 15 et 25 unités de logement
A l'intérieur d'un espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat dans une commune complémentaire	entre 20 et 30 unités de logement

A l'extérieur d'un espace prioritaire d'urbanisation pour l'habitat dans une commune complémentaire	entre 15 et 25 unités de logement
---	-----------------------------------

Des dérogations restent possibles pour des raisons dûment justifiées résultant de l'étude préparatoire. Les prescriptions ne s'appliquent pas aux plans ou projets d'aménagement particulier dûment approuvés ou déposés à la maison communale, conformément à l'article 30, alinéa 5, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, avant la mise en conformité par les communes de leur plan ou projet d'aménagement général avec les prescriptions du plan directeur sectoriel « logement ».

Cet article constitue une prescription qui n'a d'effet obligatoire qu'à partir de la mise en conformité.

Ad article 11 – Zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat

Le Luxembourg connaît une situation sévère de déficit en logements. Afin de remédier à cette situation, la création de logements doit être augmentée de plusieurs centaines d'unités par année. Ceci ressort des estimations quantitatives explicitées dans l'exposé des motifs. L'Etat compte prendre ses responsabilités dans le cadre de l'augmentation de la création de logements en réservant, par le biais du PSL, des surfaces destinées à la réalisation de projets d'envergure destinés à l'habitat. Ainsi, les zones pour la réalisation de ces projets ne visent pas à accueillir des logements de luxe, mais des habitations décentes dans un cadre urbanistique exemplaire.

En toute logique, ces zones sont en majorité situées sur le territoire de communes prioritaires conformément aux objectifs du PSL. Pour des raisons financières et pour garantir un accès à l'habitat aux classes de population plus modestes, une grande partie des surfaces visées est située dans des zones qui, à l'heure actuelle, constituent encore des zones destinées à rester libres.

Il s'agit d'un article technique relatif à la mise en conformité par les communes de leur PAG avec les prescriptions relatives aux zones pour la réalisation de projets d'envergure.

Les terrains composant les zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat ne doivent pas être obligatoirement repris dans le calcul du potentiel de croissance, ceci pour éviter à une commune de voir son potentiel de développement bloqué par les seules zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat (vu l'envergure que ces dernières peuvent avoir). Néanmoins, une commune qui désire reprendre les terrains des zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat dans le calcul de son potentiel de croissance est autorisée à le faire.

En tout état de cause, il n'est pas autorisé de superposer les terrains des zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat de zones d'aménagement différé, cette mesure étant contraire au zonage prévu par le plan directeur sectoriel « logements », mais aussi avec l'approche de la zone pour projets d'envergure destinés à l'habitat, puisque l'objectif est d'y développer du logement à court et moyen terme, alors que la zone d'aménagement différé est définie comme « une réserve foncière destinée à être urbanisée à long terme ».

Dans le cadre de cette mise en conformité, les communes doivent prendre en considération deux paramètres, l'un de superficies exprimées en terrains à bâtir brut (annexe 3), l'autre de délimitation géographique (annexe 2). Dans le cadre de la mise en conformité, les communes disposent d'une certaine latitude, alors qu'elles peuvent s'écarter de 10% par rapport aux superficies énumérées à l'annexe 3.

Si la protection de la nature l'exige, il est possible de s'écarter des deux paragraphes précités.

Le PSL n'a pas pour objectif la réalisation des projets, mais vise à assurer la disponibilité des surfaces nécessaires à l'augmentation de la création de logements, telle que commentée ci-dessus. Toute réalisation devra être précédée, soit, suite à la mise en conformité du plan d'aménagement général, d'un plan d'aménagement particulier, soit d'un plan d'occupation du sol.

Le paragraphe (4), vise, par le biais des critères qu'il fixe, à garantir le caractère exemplaire des futurs projets d'envergure destinés à l'habitat.

Enfin, le paragraphe (5) pose une condition relative aux transports collectifs dont une desserte minimale doit être assurée avant toute réalisation des projets d'envergure pour l'habitat.

Afin d'éviter que ces zones soient utilisées à d'autres fins et que la réalisation de ces projets soit irrémédiablement compromise, le paragraphe (1) s'applique dans une logique défensive dès le stade du projet de plan, tandis que les prescriptions des paragraphes (2) à (5) s'appliquent à partir de la mise en conformité.

Ad article 12 – Droit de préemption

L'article 12 confère à l'Etat un droit de préemption pour les terrains nécessaires à la réalisation des zones pour projets d'envergure destinés à l'habitat, conformément à l'article 21 de la loi précitée du 30 juillet. Ce droit de préemption s'applique dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « logement ».

Ad articles 13 et 14 – Commission de suivi

Ces articles règlent la composition du groupe de travail interministériel chargé du contrôle continu du plan directeur sectoriel « logement », ses missions principales, son organisation et son fonctionnement.

Ad article 15 – Prescriptions et recommandations

Cet article confirme que tous les articles du PSL constituent des prescriptions.

Ad article 16 – Entrée en vigueur des prescriptions

Cet article définit l'entrée en vigueur des prescriptions du PSL:

- Certaines prescriptions s'appliquent à partir du jour où le projet de plan directeur sectoriel « logement » est déposé à la maison communale ;
- D'autres prescriptions s'appliquent à partir du moment où le plan directeur sectoriel « logement » est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal ;
- D'autres prescriptions s'appliquent à partir de la mise en conformité du PAG avec les prescriptions du plan directeur sectoriel ;
- Finalement, certaines prescriptions ont un effet transitoire à partir du jour où le projet de plan directeur sectoriel « logement » est déposé à la maison communale, jusqu'à la mise en conformité.

Afin d'éviter des reclassements intempestifs de zones destinées à rester libres en zones destinées à être urbanisées pendant la phase transitoire (paragraphe 2), il est primordial -

sous peine de priver le plan directeur sectoriel « logement » d'un de ses objectifs principaux (à savoir la densification ainsi que le développement cohérent du tissu urbain existant de façon prioritaire avant toute extension urbaine) - que la limitation des extensions urbaines soit respectée dès la phase du projet de plan. Ainsi, dès le dépôt du projet de plan directeur sectoriel « logement » à la commune et jusqu'à la mise en conformité, des extensions urbaines entraînant au total un potentiel de croissance du nombre de logements supérieur à 10% doivent parallèlement être accompagnées d'un reclassement d'une surface, identique à celle du dépassement, en zone destinée à rester libre.

Pour permettre de calculer ce potentiel de croissance du nombre de logements des PAG en vigueur avant la mise en conformité avec le PSL, une densité d'urbanisation hypothétique de 25 unités de logement par hectare brut dans les zones admettant l'habitation pour les communes prioritaires, et de 20 unités de logement par hectare brut dans les zones admettant l'habitation pour les communes complémentaires, est retenue. Si la zone n'admet pas l'habitat sur la totalité des surfaces, le calcul doit proportionnellement en tenir compte. Ces densités hypothétiques correspondent aux densités habituellement constatées les dernières années dans la pratique.

Ad article 17 – Disposition modificative

Dans la logique même du plan, il y a lieu de prévoir une disposition spécifique obligeant que les zones d'aménagement différé (ZAD) résultant des plans directeurs sectoriels soient soumises lors de chaque mise à jour du PAG subséquente, à un examen approfondi de la situation existante, en vue de vérifier si le bien-fondé des ZAD est encore justifié compte tenu notamment des prescriptions et, le cas échéant, des recommandations des plans directeurs sectoriels. Si tel est le cas, lesdites zones peuvent être renouvelées jusqu'à la prochaine mise à jour. La décision de lever le statut de la zone d'aménagement différé fait l'objet d'une procédure de modification du PAG.

Ad article 18 – Disposition finale

Formule exécutoire.

* *
*